



## Relato de Sucesso da Segurança Alimentar em Moçambique

por

David L. Tschirley e Michael T. Weber\*

II Acordo Cooperativo em Segurança Alimentar entre Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, Global Bureau, Centro para o Crescimento Económico, Departamento de Agricultura e Segurança Alimentar e a Departamento de Economia Agrária, Michigan State University

### Introdução

Cerca de uma década após o início da liberalização económica, e quase quatro anos após o fim da devastadora guerra civil no país, Moçambique mantém-se entre os países mais pobres do mundo. A fome continua a ser um facto consumado para um grande número de famílias. Não obstante, este panorama esconde um progresso dramático em direcção a uma segurança alimentar sustentável, nos últimos anos.

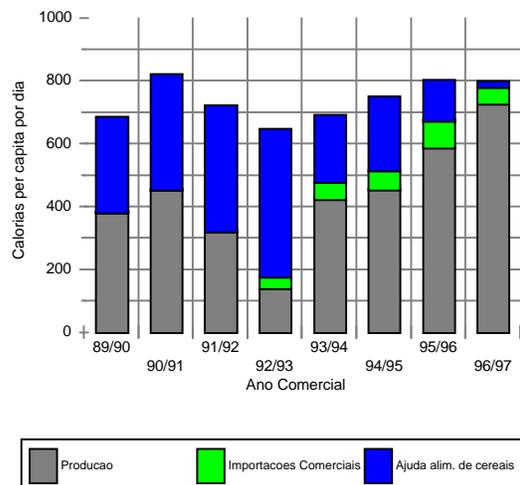
### Direcções do Progresso<sup>1</sup>

O progresso em direcção a uma melhor e mais sustentável segurança alimentar em Moçambique nos últimos anos é evidente em três dimensões: 1) aumento da disponibilidade de calorias per capita face a reduções drásticas da ajuda alimentar, 2) preços mais estáveis e inferiores para o principal alimento básico produzido internamente, o milho branco<sup>2</sup>, e 3) um sistema alimentar que agora fornece aos consumidores um leque maior de alimentos básicos de baixo custo por onde escolher.

A produção total de cereais e a disponibilidade per capita de cereais em Moçambique aumentaram substancialmente nos últimos anos, e a contribuição da ajuda alimentar para essa disponibilidade caiu drasticamente (Tabela 1, Figura 1). A produção prevista em 1996/97 é mais que o dobro da de 1989/90, e 25% superior à de 1995/96. A disponibilidade de calorias per

capita de todos os cereais em 1996/97 está pelo menos projectada ser igual ou superior à de quaisquer dos anos desde 1989/90. A contribuição da ajuda alimentar está projectada cair para somente 2% durante 1996/97, de 72% durante a seca de 1992 na África Austral e de uma média de 49% nos três anos anteriores à seca.

**Figura 1: Disponibilidade de calorias diárias per capita dos cereais em Moçambique, por origem, 1989/90 a 1996/97.**



\* As opiniões aqui expressas são da inteira responsabilidade do Projecto de Segurança Alimentar e não reflectem a posição oficial do Ministério de Agricultura e Pescas.

<sup>1</sup> Este documento focará a disponibilidade de calorias em cereais chave desde 1989/90. Limitações de dados impediram uma análise fíavel anterior e com um cabaz mais alargado de bens alimentares.

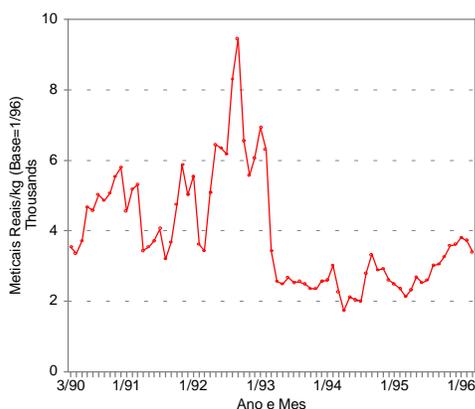
<sup>2</sup> Todos os preços estão deflacionados pelo Índice de Preços no Consumidor de Maputo, ajustado a uma base de Janeiro 1996.

Esta disponibilidade crescente tem sido acompanhada por preços inferiores e mais estáveis de alimentos básicos nos principais centros urbanos. O milho branco na cidade capital de Maputo demonstra mais marcadamente esta tendência (Figura 2). Comparando

os períodos pré e pós seca (Março 1990 a Março 1992, e Março 1993 a Janeiro 1996, respectivamente), os preços médios durante o último caíram em 40% e o seu desvio padrão caiu em 44%. Com a excelente produção de cereais prevista para este ano na região da África Austral, os preços do milho branco em Maputo provavelmente cairão para próximo ou abaixo dos mínimos históricos. Não há dados disponíveis para o período pré-seca, fora de Maputo.

**Figura 2: Preços reais do grão de milho branco em Maputo, Março 1990 a Março 1996 (Base=Janeiro 1996).**

Preços baixos e mais estáveis do grão de milho branco para os consumidores urbanos foram complementados



pela contínua disponibilidade de alimentos básicos de baixo custo tais como a farinha de milho com farelo amarela e branca (Figura 3). A investigação em Moçambique, na África Austral e Oriental mostrou que os consumidores de baixo rendimento, ao terem a oportunidade de escolha, mudam prontamente de farinhas refinadas caras para farinhas integrais (com farelo) baratas e, de farinhas brancas caras para farinhas amarelas baratas, com importantes implicações para o poder de compra real (Tschirley e Santos, 1995; Jayne, et. al., 1995).

### Determinantes

O fim da guerra foi a condição para a melhoria da segurança alimentar. No entanto, o rápido progresso que o país teve nos últimos três a quatro anos está baseado em mais que o fim da guerra; as políticas escolhidas antes do acordo de paz criaram condições para a recuperação rápida após o fim das hostilidades. As principais mudanças de política relacionam-se com a política geral de comercialização de alimentos e com

políticas específicas sobre a comercialização da ajuda alimentar do milho amarelo.

A partir de 1987, o país iniciou um programa de reforma económica financiado por doadores, o Programa de Reabilitação Económica (PRE). Nos finais de 1990, os políticos nacionais removeram as restrições no movimento de produtos entre distritos e entre províncias, e eliminaram o sistema, vigente desde a era colonial, de monopólios geográficos oficiais para comerciantes privados registados. Algumas respostas a estas mudanças verificaram-se ainda no final de 1990, contudo o risco de ataques e as práticas restritivas das autoridades locais tornaram o progresso lento (MAP/MSU 1990). Durante a colheita de 1991, surgiu evidência no norte do país que comerciantes informais nas zonas rurais tinham começado a competir com alguns dos antigos monopolistas, pagando preços médios superiores aos agricultores (MAP/MSU 1991). Durante pelo menos 1992, já era claro que novos entrantes dominavam o sistema de comercialização alimentar na cidade capital de Maputo, apesar da continuação da política governamental de fazer vender os produtos básicos através do *Novo Sistema de Abastecimento* (NSA) a preços oficiais. Estes comerciantes, quase todos sem licença, levavam a maior porção da produção doméstica para a cidade, e também levavam regularmente farinha de milho, farinha de trigo, açúcar, óleo vegetal e outros produtos alimentares para a cidade provenientes da Suazilândia e África do Sul (MAP/MSU 1993a; Sahn e Desai 1992).

Simultaneamente com a desintegração do NSA e da emergência do sector informal de comercialização, os doadores procuravam meios mais orientados para o mercado, de distribuição de ajuda alimentar comercial. Iniciando com os carregamentos marítimos em meados de 1991, os doadores negociaram com o Governo de Moçambique para o grão ser vendido directamente para os armazenistas privados registados (chamados "consignatários") a preços fixos nas cidades portuárias. Muitos consignatários foram incluídos, assegurando um sistema competitivo a este nível (Tschirley, et. al. 1996). Seguidamente, estes consignatários vendiam no mercado informal altamente competitivo que, em combinação com as reformas económicas sob o PRE, impulsionavam o crescimento deste sector comercial e do sector de moagem de milho, de pequena escala.

Estes dois sectores expandiam-se na altura em que o acordo de paz foi assinado em Outubro de 1992, e serviram de suporte para o progresso da segurança

alimentar em Moçambique desde então<sup>3</sup>. Ou seja, eles 1) serviram de ligação entre as áreas rurais e urbanas através de fluxos comerciais, 2) canalizaram o milho através do sector moageiro de pequena escala, e 3) participaram num comércio activo de produtos alimentares através das fronteiras (sendo quase todo importações). Os parágrafos seguintes explicam cada um destes três pontos.

No sector do comércio informal surgiu uma classe empreendedora de grossistas inter-regionais ligando zonas de produção e consumo com fluxos comerciais activos. Iniciando com força em 1994, e ainda com maior cobertura em 1995, estes comerciantes procuraram no centro e norte de Moçambique milho, feijão e amendoim para os venderem nos centros urbanos (vide MAP/MSU 1995a para mais informação sobre este sector). As medidas de integração entre os mercados de milho do sul, centro e norte melhoraram dramaticamente nestes anos, comprovando os efeitos positivos desta comercialização (vide Donovan 1996 para ilustração da integração sul-centro). Ligando os mercados urbano e rural, o sector informal também forneceu crescentes incentivos aos produtores: durante a campanha agrícola de 1995/96 a área do milho estimase ter crescido em 15%, devido, em parte, a aumentos sazonais de preços nas áreas rurais durante a campanha anterior na ordem dos 120% a 250%.

Nas áreas urbanas, o crescimento do comércio informal tornou possível o florescimento do sector moageiro de pequena escala. Estes moínhos de martelo, que ultrapassam o milhar espalhados pelo país (MAP/MSU 1995b), asseguram o acesso dos consumidores citadinos pobres (e cada vez mais, os rurais) as farinhas com farelo baratas, branca e amarela, alargando o seu limitado poder de compra. Noventa e três por cento destes moínhos operando em Maputo no início de 1994 vinham sendo comprados desde 1987, quando iniciou o PRE e quando as quantidades de milho amarelo em ajuda alimentar começaram a aumentar (Jayne, et. al., 1995).

O comércio activo de alimentos através da fronteira já era evidente em Maputo bem antes do fim da guerra e servia para aumentar a disponibilidade de alimentos para os consumidores pobres (MAP/MSU 1993a). Este comércio com a África do Sul continuou a desenvolver-se depois do acordo de paz, tornando-se aquele país na primeira fonte de fornecimento. Tal comércio jogou um papel chave na contenção das subidas de preços durante

a época de fome de 1995/96, no sul de Moçambique. Os comerciantes informais trouxeram farinhas de milho, branca e amarela, da África do Sul, em Janeiro e Fevereiro 1996, quando os preços do milho aumentaram ante as notícias sobre a redução da vinda da ajuda alimentar. A facilidade na troca de dinheiro no mercado informal das divisas tem sido um factor importante na agilização deste comércio. A importação formal de arroz, do mercado internacional, também contribuiu para a segurança alimentar por manter uma disponibilidade constante deste produto, pequena porção do qual é produzido no país.

### Desafios Futuros

Apesar do progresso impressionante, ainda permanecem desafios significativos. A continuação da evolução em direcção a uma segurança alimentar sustentável dependerá de 1) consolidação das reformas no sector comercial, 2) investimentos em infraestruturas de comercialização que reduzam os custos, 3) investimentos na capacidade do país em identificar e difundir tecnologias de produção melhoradas, e 4) continuação de investimentos na melhoria da base de informação (e capacidade analítica moçambicana para a usar) sobre produção, comercialização, preços e consumo de alimentos, bem como sobre as características socio-económicas das famílias desfavorecidas.

As condições geográficas e agro-climáticas em Moçambique fazem com que a segurança alimentar na zona sul com tendências de seca e os incentivos de produção na zona mais produtiva do norte dependam ambas do comercio. Este comércio será primordialmente regional quando a produção regional (África Austral) for boa, e, norte-sul dentro de Moçambique quando a produção regional for pobre (Coulter 1996)<sup>4</sup>. Simplificando-se a política de comércio internacional e clarificando-se o obscuro ambiente normativo nacional serão ambos importantes passos para assegurar e fortalecer as ligações comerciais regionais e internas.

A continuação da reabilitação da rede rodoviária, especialmente das estradas rurais secundárias, é necessária para reduzir os custos de comercialização do milho e doutros produtos provenientes das áreas rurais produtivas mas isoladas. A consolidação da reforma comercial também é necessária para incentivar aos comerciantes realizarem investimentos com vista a

<sup>3</sup> Moçambique não tem história de mercado privado livre antes do final dos 1980s. O comércio privado sob ambos os regimes, colonial e da FRELIMO, era altamente controlado, incluindo preços fixos a todos os níveis do sistema.

<sup>4</sup> A produção no norte de Moçambique é de menos risco que nas outras zonas do país, e não está fortemente correlacionada com a produção no resto da África Austral. Por exemplo, a produção nessa zona foi superior ao normal durante 1992, altura em que a África Austral sofreu a devastadora seca.

aumentar a sua escala de operação e reduzir os custos de funcionamento.

No médio e longo prazos, a segurança alimentar em Moçambique dependerá cada vez mais do crescimento da produtividade agrícola. O crescimento da produtividade vai requerer investimentos substanciais nos sistemas de pesquisa e extensão, e num sistema privado de distribuição de insumos capaz de facilitar o uso destes para aumentar a produção de culturas alimentares e de rendimento. Depois de anos de guerra e negligência, os sistemas de investigação e extensão agrícolas no país estão excepcionalmente fracos. O uso de insumos para além dos instrumentos manuais, por parte dos pequenos agricultores (85% da população), é praticamente inexistente exceptuando-se certas áreas de cultivo do algodão nas províncias nortenhas<sup>5</sup>. Para o país atingir as melhorias necessárias na sua base produtiva, a tecnologia e os sistemas de abasamento de insumos têm que ser desenvolvidos simultaneamente.

O Governo Moçambicano tem sido muito pragramático ao discutir numa base empírica a política alimentar e agrícola. Com o apoio de longo prazo de vários doadores, organizações seleccionadas pelo governo começaram a desenvolver bases de dados sobre mercados, participantes e problemas no sector rural. Esta informação foi especialmente importante nas discussões sobre como usar as importações em ajuda alimentar para alcançar os objectivos de segurança alimentar dos consumidores sem criar grandes desincentivos aos agricultores locais (MAP/MSU 1993b). Tal informação será fundamental para evitar consequências negativas nos consumidores quando os doadores procurarem cada vez mais comprar o milho local para programas de ajuda alimentar de emergência.

## REFERÊNCIAS

- Coulter, Jonathon (1996). "Maize Marketing and Pricing Policy in Mozambique". Final consulting report for the World Bank mission in Mozambique. Maputo.
- Donovan, Cynthia (1996). "Effects of Monetized Food Aid on Local Maize Prices in Mozambique". Ph.D. Dissertation. Michigan State University, Department of Agricultural Economics. East Lansing.
- Jayne, T.S., L. Rubey, D. Tschirley, M. Mukumbu, M. Chisvo, A. Santos, M. Weber and P. Diskin (1995). "Effects of Market Reform on Access to Food by Low-Income Households: Evidence from Four Countries of Eastern and Southern Africa". International Development Paper No. 19. Department of Agricultural Economics, Michigan State University. East Lansing.
- MAP/MSU Research Team (1990). "Informing the Process of Agricultural Market Reform in Mozambique: A Progress Report". Working Paper No. 1, National Directorate of Agrarian Economy, Ministry of Agriculture and Fisheries. Maputo.
- MAP/MSU Equipa de Investigação (1991). "Inquérito ao Sector Familiar da Província de Nampula: Comercialização Agrícola". Relatório Preliminar de Pesquisa No. 4, Direcção de Economia, Ministério de Agricultura e Pescas. Maputo.
- MAP/MSU Research Team (1993a). "The Organization, Behavior, and Performance of the Informal Food Marketing System in Maputo". Working Paper No. 10, National Directorate of Agrarian Economy, Ministry of Agriculture and Fisheries. Maputo.
- MAP/MSU Equipa de Investigação (1993b). "Política de Preços e Distribuição da Ajuda Alimentar de Milho Amarelo em Moçambique: Uma Análise de Alternativas". Relatório Preliminar de Pesquisa No. 12P, Direcção Nacional de Economia Agrária, Ministério de Agricultura e Pescas. Maputo.
- MAP/MSU Equipa de Investigação (1995a). "Diagnóstico da Estrutura, Comportamento e Desempenho dos Mercados Alimentares de Moçambique". Relatório Preliminar de Pesquisa No. 19, Direcção Nacional de Economia Agrária, Ministério de Agricultura e Pescas. Maputo.
- MAP/MSU Equipa de Investigação (1995b). "Inquérito ao Sector Moageiro de Pequena Escala em Moçambique: Observações Metodológicas". Relatório Preliminar de Pesquisa No. 20, Direcção Nacional de Economia Agrária, Ministério de Agricultura e Pescas. Maputo.
- MAP/MSU Research Team (1996). "Smallholder Food Cropping, Cash Cropping, and Food Security in Northern Mozambique: Research Methods". Working Paper No. 22, Directorate of Economics, Ministry of Agriculture and Fisheries. Maputo.
- Sahn, David and Jaikishan Desai (1992). "Food Rationing in Maputo: An Analysis of the NSA". Cornell University Food and Nutrition Policy Program.
- Tschirley, David, Cynthia Donovan and Michael T. Weber (1996). "Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique". *Food Policy*, vol. 21, no. 10.
- Tschirley, David and Ana Paula Santos (1995). "Who Eats Yellow Maize: Preliminary Results of a Survey of Consumer Maize Preferences in Maputo, Mozambique". International Development Working Paper No. 53. Department of Agricultural Economics, Michigan State University. East Lansing.

---

<sup>5</sup> Alguns agricultores, nestes esquemas, usam estes insumos no milho e no algodão, alcançando produções de milho 3-4 vezes superior às produções médias sem estes insumos. Estas novas praticas demonstram o potencial em Moçambique para complementaridades entre culturas de rendimento e culturas alimentares, tal como aconteceu em muitos outros países da África Sub-Sahariana (MAP/MSU 1996).